Uniwersytet Śląski

University of Silesia

https://opus.us.edu.pl

Publikacja / Publication	"To dla nas katastrofalna reforma" : projekt w sprawie podziału administracyjnego państwa na województwa z 1931 roku i jego odbiór wśród niemieckiej dyplomacji
Autorzy / authors	Graczyk Konrad Józef
DOI wersji wydawcy / Published version DOI	https://doi.org/10.35757/RPN.2021.29.01
Adres publikacji w Repozytorium URL / Publication address in Repository	https://opus.us.edu.pl/info/article/USL244cb3fa75b84e819e1f84e4b486f529/
Data opublikowania w Repozytorium / Deposited in Repository on	2023-05-30
Rodzaj licencji / Type of licence	Uznanie Autorstwa - Użycie Niekomercyjne - Na tych samych warunkach 4.0 (CC-BY-NC-SA 4.0) / Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC-BY-NC-SA 4.0)
Cytuj tę wersję / Cite this version	Graczyk K.J., “To dla nas katastrofalna reforma” : projekt w sprawie podziału administracyjnego państwa na województwa z 1931 roku i jego odbiór wśród niemieckiej dyplomacji, „Rocznik Polsko-Niemiecki”, 2021, pp. 11–29.

ROCZNIK POLSKO-NIEMIECKI 2021, nr 29
ISSN 1230-4360
DOI 10.35757/RPN.2021.29.01

Konrad Graczyk
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski w Katowicach
Biuro Badań Historycznych
Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie
ORCID 0000-0002-0991-2036
konrad.graczyk@us.edu.pl / konrad.graczyk@ipn.gov.pl

„To dla nas katastrofalna reforma". Projekt w sprawie podziału administracyjnego państwa na województwa z 1931 roku i jego odbiór wśród niemieckiej dyplomacji

Wprowadzenie – tymczasowość podziału na województwa

Odrodzona Rzeczpospolita stanęła przed szeregiem wyzwań i problemów wynikających z okresu zaborów. Jednym z ważnych zagadnień z punktu widzenia funkcjonowania państwa i ustroju był jego podział terytorialny. Skomplikowania materii może dowodzić fakt, że w chwili odzyskania niepodległości na obszarze Polski istniało aż dziewięć różnych systemów ustawodawstwa administracyjnego. Na ziemiach poaustriackich występowało zróżnicowanie między Galicją a Księstwem Cieszyńskim. W obrębie byłego zaboru rosyjskiego zachodziły różnice w kompetencjach organów administracyjnych Królestwa Polskiego z jednej strony oraz ziem zachodniej Białorusi i Ukrainy należących do państwa rosyjskiego z drugiej. Jednolity system administracyjny występował jedynie na ziemiach poniemieckich[1].

[1] J. Przygodzki, *Prace nad podziałem terytorialnym Rzeczypospolitej do przewrotu majowego w 1926 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 3063. Prawo CCCV", s. 283. Autor pragnie wyrazić podziękowanie dr. hab. Jackowi Przygodzkiemu z Uniwersytetu Wrocławskiego za konsultacje i życzliwość okazaną w związku z gromadzeniem źródeł do niniejszego artykułu.

Uporządkowaniu tej materii nie sprzyjało to, że przez długi czas nie były ustalone i utrwalone granice. Nie były wówczas również dostępne wiarygodne dane statystyczne, których szczegółowa analiza powinna była poprzedzać regulację[2]. W takiej sytuacji siłą rzeczy decyzje podejmowane w pierwszym okresie musiały mieć charakter tymczasowy. Żaden z systemów zaborczych nie mógł pretendować do stania się rozwiązaniem ogólnopolskim. Przynajmniej w aspekcie terminologicznym należało natomiast nawiązać do systemu przedrozbiorowego, co wyrażało powszechne przekonanie o kontynuacji I Rzeczypospolitej. Odrzucono więc pruski podział na prowincje czy rosyjski na gubernie, a zamiast nich obrano województwo jako najwyższą jednostkę podziału terytorialnego oraz podział na powiaty i gminy. Przyjęto więc trójstopniowy podział terytorialno-administracyjny[3], utrwalony w art. 65 konstytucji marcowej. Rzecz charakterystyczna i dowodząca tymczasowości regulacji to to, że województwa były tworzone stopniowo i owa tymczasowość w samej treści aktów normatywnych została wyrażona. W sierpniu 1919 roku utworzono w Polsce centralnej pięć województw (warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie), zastrzegając, że Warszawa stanowić będzie odrębną jednostkę administracyjną[4]. W tym samym miesiącu na obszarze byłego zaboru pruskiego osobną ustawą utworzono dwa województwa – poznańskie i pomorskie[5]. W istocie przemianowano wówczas na województwa dawne prowincje pruskie, nie zmieniając ich granic[6]. W lipcu 1920 roku uchwalono ustawę konstytucyjną zawierającą statut organiczny województwa śląskiego, przewidując utworzenie tego województwa, którego granice nie były jednak wówczas jeszcze znane[7]. W grudniu 1920 roku w byłej Galicji utworzono województwa: krakowskie, lwowskie, tarnopolskie i stanisławowskie[8]. Przypuszcza się, że wpływ na ich kształt miały względy narodowościowe – ustawodawca dążył do nadania przewagi ludności polskiej w województwie lwowskim i tarnopolskim, przy czym było to działanie raczej intuicyjne – precyzyjne dane statystyczne zostały zebrane w 1921 roku w ramach spisu powszechnego. Przyczyniło się to do nasilenia konfliktów narodowościowych[9]. W lutym 1921 roku utworzono województwa na Kresach Wschodnich: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie, zaś pod koniec

---

2 M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej (z dziejów podziałów terytorialnych w latach 1919–1939)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Historia XXX – Nauki Humanistyczno-Społeczne" 1997, z. 322, s. 152.

3 H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber, Warszawa 2001, s. 95.

4 K. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich*, Leon Frommer, Kraków 1920, s. 114–115.

5 S. Grodziski, *De republica ordinanda. Uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo" 1998, z. 8, s. 8–9.

6 C. Leszczyńska, *Województwo w II Rzeczypospolitej,* w: A. Kukliński, P. Swianiewicz (red.), *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990, s. 43.

7 J. Ciągwa, *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922–1939*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1979, s. 23 i n.

8 J. Dziobek-Romański, *Proces ujednolicania ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2012, t. XXII, nr 2, s. 154–155.

9 C. Leszczyńska, *Województwo…*, s. 45; M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej…*, s. 153.

1925 roku wileńskie[10]. Proces unifikacji administracji zamknęło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej – na jego podstawie wyodrębniono Warszawę jako samodzielną jednostkę podziału administracyjnego oraz 16 województw, w skład których wchodziło 277 powiatów[11]. Przeciętna powierzchnia województwa wynosiła 24 tys. km^2, a ludność 1 mln 700 tys.[12] Największym województwem było poleskie, liczące 36,7 tys. km^2. Nieznacznie ustępowały mu wołyńskie (35,7 tys. km^2) oraz warszawskie (31,7 tys. km^2). Najmniejszy obszar zajmowały województwo śląskie, liczące pierwotnie 4,2 tys. km^2 (po przyłączeniu Zaolzia powierzchnia wzrosła do 5,1 tys. km^2), oraz tarnopolskie o obszarze 16,5 tys. km^2. Pod względem liczby ludności przodowało województwo lwowskie (ponad 3 mln 126 tys.) przed kieleckim (ponad 2 mln 671 tys.) i łódzkim (ponad 2 mln 460 tys.). Najsłabiej zaludnione było województwo nowogródzkie (ponad 1 mln 57 tys. mieszkańców), poleskie (ponad 1 mln 132 tys. mieszkańców) i białostockie (ponad 1 mln 263 tys. mieszkańców). Najwyższy wskaźnik zurbanizowania występował w województwach zachodnich: łódzkim, pomorskim, poznańskim i śląskim. Podobną prawidłowość widać w statystyce gęstości zaludnienia – jej średnia wartość dla całego państwa wyniosła 83 osoby na 1 km^2, ale w województwie śląskim było to 299 osób, krakowskim 131 osób, łódzkim 130, natomiast w poleskim tylko 31 osób na 1 km^2, wileńskim 44 osoby, a w nowogródzkim 46. Najwięcej ludności mieszkało na wsi w województwach wschodnich: nowogródzkim (ponad 90%), poleskim, wołyńskim i tarnopolskim[13].

Podział na województwa miał historyczny charakter, bowiem utrwalał dawne granice między państwami zaborczymi, które stały się granicami międzywojewódzkimi. Nie dotyczyło to jedynie województwa śląskiego, które skupiło na swoim obszarze ziemie poaustriackie i poniemieckie. Pewną specyfikę można też odnotować w przypadku województwa białostockiego, które składało się z ziem o częściowo odmiennym uprzednio statusie, należących do Królestwa Polskiego i Cesarstwa Rosyjskiego[14]. Tworzone województwa różniły się pod względem liczby ludności czy organizacji administracji zespolonej. Uwarunkowania te rodziły dość szeroką krytykę, która płynęła zarówno z ust polityków, jak i kręgów naukowych. Posłowie Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” na czele z Alfonsem Erdmanem w lipcu 1921 roku oceniali, że podział państwa jest wadliwy i bardzo niejednolity, nieodpowiadający najelementarniejszym potrzebom

---

[10] S. Grodziski, *De republica ordinanda…*, s. 9; B. Dolnicki, *Kształt polskiej administracji terenowej w latach 1918–1939,* w: M. Mikołajczyk et al. (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, s. 156; J. Przygodzki, *Prace nad podziałem terytorialnym…*, s 287–289.

[11] S. Grodziski, *De republica ordinanda…*, s. 9; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 510; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 161.

[12] M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej…*, s. 153.

[13] C. Leszczyńska, *Województwo…*, s. 68.

[14] H. Izdebski, *Historia…*, s. 95; J. Dobkowski, *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002, nr 1, s. 128; D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu z historii administracji*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 104.

i wymaga szybkiej i gruntownej rewizji – powstawał bowiem w oderwaniu od warunków geograficznych, stosunków gospodarczych i kulturalnych oraz przy lekceważeniu dawnych zależności historycznych. Podział wojewódzki ludowcy (i nie tylko oni)[15] uważali za sztuczny, wskazując jako przykłady łączenie w jedną jednostkę administracyjną Częstochowy, Sandomierza i Radomia, ziemi siedleckiej z Lublinem czy kaliskiej z Łodzią[16]. Zastrzeżenia poza kształtem najwyższych jednostek podziału terytorialnego budził również dobór stolic wojewódzkich. Województwo było bowiem zbyt małe, aby stanowić region miasta dużego, a jednocześnie zbyt duże jak na region miasta średniego. Na stolice województw wyznaczono miasta duże (np. Kraków, Lwów, Lublin, Łódź, Poznań, Wilno), ale ponieważ było ich za mało, w pozostałych przypadkach posłużono się miastami średniej wielkości, jak Białystok, Kielce, Łuck, Pińsk, Stanisławów, Tarnopol, choć inne miasta, nawet większe od stolic województw, były tylko miastami powiatowymi (Częstochowa, Radom). Przykładem sztucznego wyboru stolicy województwa, niemającego uzasadnienia ani w oddziaływaniu gospodarczym, ani intelektualnym, był Nowogródek liczący 6 tys. mieszkańców[17].

Prace nad reformą podziału wojewódzkiego i projekt z 1931 roku

Formalna tymczasowość przyjętych regulacji zmuszała do poszukiwania nowych i trwałych rozwiązań, które musiały nabrać kształtu ustawy, gdyż jedynie w tej formie można było tworzyć nowe i dzielić istniejące województwa[18]. W II Rzeczypospolitej powołano kolejno pięć rządowych komisji do spraw reformy administracji. Spektrum ich działań było stosunkowo szerokie (np. propozycje uproszczenia administracji publicznej oraz zmniejszenia liczby urzędów i urzędników, zespolenie organów administracji), a niektóre komisje zajmowały się szczegółowo zagadnieniem podziału terytorialnego państwa. Pierwsza komisja została utworzona w 1920 roku pod przewodnictwem ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego. Rezultaty jej prac były skromne z uwagi na upadek rządu Leopolda Skulskiego i zagrożenie bolszewickie. Druga komisja rozpoczęła działalność w lutym 1923 roku pod przewodnictwem ówczesnego Prezesa Rady Ministrów gen. Władysława Sikorskiego. Komisja zdążyła wypracować szereg rozwiązań przed upadkiem rządu Sikorskiego,

---

[15] G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 322.

[16] J. Przygodzki, *Prace nad podziałem terytorialnym…*, s. 290; J. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa,* w: *Kraków stolicą kresów południowo-zachodnich. Studia nad nowym podziałem administracyjnym państwa*, Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie, Kraków 1930, s. 118; J. Kostrubiec, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Difin SA, Warszawa 2019, s. 196.

[17] A. Piskozub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987, s. 168, 197; A. Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Wydawnictwo Neriton, Warszawa 2008, s. 51.

[18] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 68; B. Wasiutyński, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Jan Jachowski Księgarnia Uniwersytecka, Poznań 1937, s. 43.

z których skorzystał rząd Władysława Grabskiego. W zakresie zasad ogólnych podziału administracyjnego komisja założyła, że wielkość województw nie powinna być ustalana szablonowo, lecz w zależności od konkretnych uwarunkowań gospodarczych, kulturalnych, komunikacyjnych, demograficznych, historycznych i wojskowych. Oznaczało to, że w ocenie komisji województwa gospodarczo rozwinięte powinny być mniejsze (dawny zabór pruski), natomiast mniej rozwinięte – większe (była Kongresówka). Stolice województw kresowych miały się natomiast znajdować bliżej centrum państwa z uwagi na istnienie mniejszości narodowych[19]. Przy ustalaniu granic województw komisja rekomendowała delimitację niezależną od przebiegu dawnych granic zaborczych z uwzględnieniem wpływu dużych miast, które powinny być stolicami województw (Kraków, Lwów, Poznań, Warszawa, Wilno). Komisja opowiedziała się za likwidacją województwa nowogródzkiego i podzieleniem jego obszaru między sąsiednie województwa: wileńskie i poleskie, a także za przełamaniem byłych granic zaborczych poprzez wcielenie części województwa kieleckiego do krakowskiego, części województwa łódzkiego i warszawskiego do poznańskiego i pomorskiego oraz jednego powiatu z województwa wołyńskiego do lubelskiego[20].

Na początku 1926 roku rząd Aleksandra Skrzyńskiego powołał trzecią komisję pod przewodnictwem prof. Michała Bobrzyńskiego, byłego namiestnika Galicji. Oprócz niego do komisji weszli senator Stanisław Kasznica i adwokat Stefan Smólski i ze względu na liczebność gremium przeszła ona do historii jako „komisja trzech”. Postulowała konkretne zmiany mające na celu równomierny rozkład ludności w poszczególnych województwach poprzez: 1) przyłączenie do województwa pomorskiego powiatów bydgoskiego, szubińskiego i wyrzyskiego z województwa poznańskiego oraz powiatów rypińskiego, lipnowskiego i nieszawskiego z województwa warszawskiego, co powodowałoby wzrost liczby ludności z ponad 935 tys. do ponad 2 mln 725 tys.; 2) przyłączenie do województwa krakowskiego powiatów będzińskiego, olkuskiego i miechowskiego z województwa kieleckiego, co powodowałoby wzrost ludności z ponad 1 mln 990 tys. do ponad 2 mln 723 tys.; 3) przyłączenie do województwa łódzkiego powiatu częstochowskiego z województwa kieleckiego, co powodowałoby wzrost liczby ludności województwa łódzkiego z ponad 2 mln 252 tys. do ponad 2 mln 487 tys. oraz spadek liczby ludności w województwie kieleckim z ponad 2 mln 535 tys. do niecałego 1 mln 570 tys.; 4) przyłączenie do województwa warszawskiego powiatów węgrowskiego, sokołowskiego, garwolińskiego i jednej gminy z powiatu puławskiego w województwie lubelskim, co zwiększyłoby liczbę ludności w województwie warszawskim (bez stolicy) z ponad 1 mln 176 tys. do ponad 1 mln 220 tys. Komisja przygotowała stosowne projekty ustaw, w tym także projekt ustawy o zmianie granic województw poznańskiego, lubelskiego, kieleckiego, łódzkiego i krakowskiego oraz w sprawie zmiany granic powiatów na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego, ale nie wykorzystano ich w związku z upadkiem gabinetu Skrzyńskiego[21].

---

[19] J. Przygodzki, *Prace nad podziałem terytorialnym…*, s. 295.

[20] Idem, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2019, s. 93.

[21] Idem, *Prace nad podziałem terytorialnym…*, s. 298–299; idem, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 133–134.

Kolejna komisja została wyłoniona przez drugi rząd Kazimierza Bartla w czerwcu 1926 roku. Przewodnictwo objął minister spraw wewnętrznych Kazimierz Młodzianowski. Komisja skupiła się na organizacji ministerstw i nie opracowała zmian w podziale terytorialnym kraju. Najdonioślejsze były jednak owoce prac prowadzonych przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej powołaną przez rząd Kazimierza Bartla we wrześniu 1928 roku. Na jej czele stanął Maurycy Jaroszyński, prawnik i nauczyciel akademicki, zaś w pracach komisji uczestniczyli m.in. wojewoda wileński Władysław Raczkiewicz oraz dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego i autor statutu organicznego województwa śląskiego Józef Buzek[22].

Niestety archiwalia ilustrujące prace Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej nie przetrwały II wojny światowej, toteż trzeba się oprzeć na urzędowym wydawnictwie – *Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*. Jeden z tomów wydawnictwa poświęcono wnioskom dotyczącym podziału terytorialnego, w tym podziału na województwa[23]. Wiemy, że komisja przejęła dokumentację zgromadzoną przez poprzedniczki, jednak materiały te nie były satysfakcjonujące, dlatego rozesłano do profesorów szkół wyższych oraz praktyków zatrudnionych w administracji *Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa*. Jacek Przygodzki wyczerpująco omówił konstrukcję ankiety, dobór respondentów oraz ich odpowiedzi[24], toteż można ograniczyć się do przytoczenia konkluzji. Ankietowani uznali podział wprowadzony po odzyskaniu niepodległości za nietrafiony, a nawet przypadkowy. Większość z nich uważała liczbę 16 województw za zbyt dużą i opowiedziała się za ich zredukowaniem do 9–10 dużych województw o niejednolitej powierzchni[25]. Proponowano objęcie w ramach jednej jednostki podziału terytorialnego całego zagłębia węglowego[26].

---

[22] Idem, *Prace nad podziałem terytorialnym…*, s. 295–299; idem, *Problematyka reformy administracji w pracach rządowych komisji do usprawnienia administracji w II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2616. Prawo CCLXXXVIII", s. 283–295.

[23] Idem, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 r. o podziale administracyjnym państwa na województwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 3270. Prawo CCCXI", s. 317.

[24] Idem, *Problem* Ankiety w sprawie podziału administracyjnego państwa *w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1928 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis No 2887. Prawo CCXCVIII", s. 275–293.

[25] T. Łubiarz, *Koncepcje województwa w Materiałach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej (1928–1933)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 2008, t. XI, s. 243–244.

[26] Pomysł ten obejmował przyłączenie do województwa śląskiego powiatu będzińskiego z województwa kieleckiego oraz chrzanowskiego z województwa krakowskiego. Umożliwiłoby to utworzenie jednolitego okręgu górniczego tożsamego z okręgiem administracyjnym, przełamanie separatyzmu prowincjonalnego oraz powiększenie najmniejszego województwa. Realizacja tej koncepcji była jednak znacznie utrudniona ze względów prawno-politycznych. Jak podkreślił Stanisław Bukowiecki, należałoby tym samym rozszerzyć terytorium samorządu śląskiego, a to wiązałoby się z postulatem zniesienia autonomii województwa śląskiego, bo nie byłoby uzasadnienia dla jej rozszerzania na dalszy obszar Polski. Zmiana taka wymagałaby zgody Sejmu Śląskiego, który nawet w przypadku rezygnacji z zamiaru zniesienia musiałby wyrazić zgodę na wprowadzenie do niego posłów z przyłączonego obszaru. Dodatkową zaletą powiększenia województwa śląskiego miało być według Stanisława Downarowicza obniżenie procentowego udziału Niemców

Pojawiły się również głosy za likwidacją autonomii województwa śląskiego i jego unifikacją[27].

Respondenci ankiety akcentowali cechę historyczności podziału terytorialnego oraz to, że powinien być on projektowany jako urządzenie stałe, przyczyniając się do zatarcia śladów po zaborach. Obowiązujący stan prawny stał na przeszkodzie zespoleniu poszczególnych dzielnic, skoro kształt województw oparto o granice państw zaborczych wewnątrz Rzeczypospolitej[28]. Nowe jednostki podziału miały przyczynić się do unifikacji kraju, nie będąc jednak terytorialnie jednakowe i nie posiadając takiej samej liczby mieszkańców[29]. Obszaru i zaludnienia nie uważano za kategorie zasadnicze, decydujące o kształcie podziału terytorialnego. Podkreślono, że największe województwo poleskie z liczbą ponad 880 tys. mieszkańców miało ich znacznie mniej niż wynosiła przeciętna dla województwa, a województwo lwowskie miało prawie trzy razy więcej mieszkańców niż nowogrodzkie czy pomorskie[30]. Podobnie sugerowano niewielki wpływ miejscowych warunków komunikacyjnych na wielkość i liczbę województw. Motywowano to anormalnym stanem sieci kolejowej – znacznym jej zagęszczeniem na zachodzie, mniejszym na południu i zupełnie niedostatecznym na wschodzie, co stanowiło świadomą politykę zaborcy rosyjskiego[31]. Podobną prawidłowość można było zaobserwować w dziedzinie budownictwa dróg, skoro w województwie pomorskim, poznańskim i śląskim występowało ponad 20 km dróg bitych na 100 km^2, w województwach południowych średnia ta wynosiła między 7 a 12 km, natomiast w województwach byłego zaboru rosyjskiego między 6 a 9 km[32].

W styczniu 1930 roku wydany pod auspicjami komisji pierwszy tom jej materiałów[33] został rozesłany do urzędów wojewódzkich. Kierunki reformy prezentowane w wydawnictwie wywołały różnorakie reakcje. Zygmunt Beczkowicz, wojewoda nowogródzki, protestował przeciwko zamiarowi zmniejszenia liczby województw na

---

w samorządzie wojewódzkim. *Odpowiedź p. Stanisława Bukowieckiego, Prezesa Prokuratorii Generalnej,* w: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1930, t. 4, s. 25; *Odpowiedź p. inż. Stanisława Downarowicza, b. wojewody poleskiego* [w:] *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4, s. 85. Projekt powiększenia województwa śląskiego kosztem województwa krakowskiego budził poważne obawy wśród sfer intelektualnych i politycznych Krakowa. K. Kumaniecki, *Sprawa zmiany granic województwa krakowskiego*, Miejska Komisja dla popierania rozwoju m. Krakowa, Kraków 1932, s. 3–8.

27 J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków…*, s. 319.

28 *Odpowiedź p. Mariana Zbrowskiego, b. naczelnika Wydziału Samorządowego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie,* w: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4, s. 122.

29 J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 188–189, 194.

30 *Odpowiedź p. Stanisława Bukowieckiego…*, s. 14–15.

31 Ibidem, s. 16.

32 *Odpowiedź p. Piotra Dunin-Borkowskiego, b. wojewody lwowskiego i poznańskiego,* w: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4, s. 92.

33 *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1929, t. 1.

wschodzie, bowiem miało to godzić w polską rację stanu. W jego ocenie województwo nowogródzkie należało utrzymać w obecnych granicach[34]. Odmiennie do propozycji komisji ustosunkował się wojewoda wileński Władysław Raczkiewicz, który opowiedział się za powiększeniem obszaru województwa wileńskiego kosztem nowogródzkiego, przede wszystkim ze względów gospodarczych[35]. Opinię przeciw przyłączeniu Zagłębia Dąbrowskiego do województwa śląskiego przesłała Izba Przemysłowo-Handlowa w Sosnowcu. W jej stanowisku pojawił się ciekawy argument, że co prawda izba uznaje autonomiczny charakter Śląska i względy ogólnopaństwowe przemawiające za pomnożeniem elementu polskiego przez przyłączenie terytoriów etnicznie polskich, jednak uważa, że zaogniłoby to walkę narodowościową na Górnym Śląsku, ponieważ ludność niemiecka przeciwstawiłaby się majoryzacji, a w interesie państwa leży uspokojenie sytuacji. W podobnym tonie zwracano uwagę na względy społeczne – na obszarze Zagłębia Dąbrowskiego organizacje wywrotowe prowadziły działalność wśród robotników, która jednak malała, a wskutek przyłączenia uległaby ponownie wzmożeniu. W stanowisku izby dostrzeżono też trudności prawne, wynikające ze specyficznego statusu Śląska – ustrój autonomiczny i konwencję genewską dotyczącą ochrony mniejszości[36].

Komisja Jaroszyńskiego działała wyjątkowo długo, do 1933 roku, i w odróżnieniu od poprzedniczek przetrwała rząd, który ją powołał. Działająca w ramach komisji sekcja do spraw podziału administracyjnego zakończyła swoją działalność w 1931 roku[37]. Najważniejszym efektem prac w dziedzinie podziału terytorialnego państwa był projekt przedłożony Prezesowi Rady Ministrów. Jego najistotniejsze elementy wykrystalizowały się na posiedzeniach komisji w maju i czerwcu 1931 roku[38]. Komisja zdecydowanie opowiedziała się za podziałem trójstopniowym, natomiast szczegółowe propozycje w zakresie kształtu województw sprowadzały się do dwóch punktów. Po pierwsze, proponowano zniesienie pięciu województw: stanisławowskiego, tarnopolskiego, nowogródzkiego, białostockiego i kieleckiego i włączenie ich do województw sąsiednich. Po drugie, proponowano przesunięcie powiatów z jednych województw do drugich w celu zatarcia granic byłych państw zaborczych. Uzasadnienie zmian obejmowało potrzebę uwzględnienia powiązań gospodarczych, dążenie do unifikacji państwa, chęć zapewnienia względnej równowagi w obszarze i zaludnieniu poszczególnych województw oraz oszczędności[39]. Należy podkreślić, że wśród ogólnych wytycznych komisji, obok

[34] Archiwum Państwowe w Katowicach, Urząd Wojewódzki Śląski w Katowicach, sygn. 185, Opinia Zygmunta Beczkowicza, wojewody nowogródzkiego (brak daty), k. 9–10.

[35] Ibidem, Opinia Władysława Raczkiewicza, wojewody wileńskiego, w sprawie zmiany granic województwa wileńskiego (brak daty), k. 52.

[36] Ibidem, Opinia Izby Przemysłowo-Handlowej w Sosnowcu przeciw przyłączeniu Zagłębia Dąbrowskiego do województwa śląskiego, a za wcieleniem północnych powiatów województwa śląskiego do województwa kieleckiego (brak daty), k. 81.

[37] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna…*, s. 69; J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków…*, s. 320; idem, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 159, 161.

[38] J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków…*, s. 320; idem, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 202.

[39] C. Leszczyńska, *Województwo…*, s. 63; J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków…*, s. 321; idem, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 202.

zwrócenia uwagi na rolę ośrodków skupiających i sugestii unikania wyznaczania granic jednostek na linii rzek, znalazło się zastrzeżenie co do względów narodowościowych – że zbyt wielkie województwa o wyraźnym obliczu etnicznym i fizjograficznym wykazywałyby silne dążenia odśrodkowe, a zatem utrudniałyby konsolidację państwa[40]. Należy wyjaśnić, że wówczas przeciętne województwo zajmowało powierzchnię około 24 tys. km^2 z 1 mln 750 tys. ludności, zaś po reformie miało mieć 35 tys. km^2 i około 2 mln 500 tys. ludności[41].

Kanwę podziału wojewódzkiego stanowiło wyodrębnienie przez komisję dwunastu regionów: lwowskiego (województwa stanisławowskie, tarnopolskie, wschodnia część lwowskiego), wołyńskiego (województwo wołyńskie bez powiatu sarneńskiego), poleski (obszar geograficzny Polesia), północno-wschodniego (województwo nowogródzkie, wileńskie, wschodnia część białostockiego), lubelskiego (województwo lubelskie bez północnej części, podlegającej włączeniu do regionu poleskiego i warszawskiego), krakowskiego (województwo krakowskie, większa część województwa kieleckiego z Kielcami), śląskiego górniczo-hutniczego (województwo śląskie, Zagłębie Dąbrowskie i Krakowskie), przemysłowego łódzkiego (województwo łódzkie), poznańskiego (województwo poznańskie, powiaty kaliski, turecki, wieluński, słupecki, kolski i koniński z województwa łódzkiego, z wyłączeniem powiatów północnych z Bydgoszczą, które podlegały włączeniu do regionu pomorskiego), pomorskiego (województwo pomorskie z sąsiednimi powiatami wchodzącymi dotychczas w skład województwa poznańskiego i warszawskiego), warszawskiego (większość powiatów województwa warszawskiego) oraz stołeczny (Warszawa)[42]. W konsekwencji według przedłożenia komisji należało utworzyć województwa: krakowskie, lwowskie, lubelskie, łódzkie, poleskie, pomorskie, poznańskie, śląskie, warszawskie, wileńskie, wołyńskie oraz zachować odrębny status Warszawy. Województwo według komisji miało pełnić zarówno funkcję administracyjną, jak też rządzenia. W związku z tym powinno zajmować obszar adekwatny, aby mogło realizować „odrębny wojewódzki program wewnętrznej polityki państwa” i być gospodarczo samowystarczalne. Zaletą proponowanych rozwiązań było dostosowanie nowego podziału do potrzeb administracji specjalnej (np. celnej, sądowej, skarbowej, szkolnej, wojskowej)[43].

Komisja opowiedziała się za szybkim wprowadzeniem zmian w życie, bowiem utrzymywanie stanu dotychczasowego było związane z kreowaniem nowej sytuacji ekonomicznej – chodziło o inwestycje w nowe budynki publiczne i mieszkania dla urzędników, pewną rolę mogło odgrywać też dalsze przyzwyczajanie się społeczności miast wojewódzkich do „stołecznego” charakteru tych ośrodków[44].

---

40 *Protokół konferencji…*, s. 245.

41 F. Bujak, *Uwagi o projekcie nowego podziału Państwa na województwa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, 15 października 1931, nr 20, s. 8

42 J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków…*, s. 232–324; *Projekt podziału administracyjnego państwa na województwa,* w: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1931, t. 5, s. 123–150.

43 J. Przygodzki, *Kilka uwag na temat końcowych wniosków…*, s. 323–324.

44 Ibidem, s. 322; idem, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 203–204.

Podział administracyjny a mniejszość niemiecka

Należy podkreślić, że kilku respondentów ankiety przeprowadzonej przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej (Stanisław Bukowiecki, Władysław Grabski) przy tworzeniu województw rekomendowało abstrahowanie od polityki narodowościowej. Bukowiecki dostrzegał co prawda pewne zalety odmiennej regulacji (dwujęzyczność urzędników), wskazał jednak, że rozmieszczenie mniejszości narodowych na terenie Rzeczypospolitej jest nieregularne i z powodów geograficznych powołanie odrębnych województw (np. województwa białoruskiego na południe od Wilna) z jedną mniejszością byłoby niecelowe[45]. Uwag na ten temat jest jednak pozbawiony protokół konferencji z 12 i 13 grudnia 1929 roku, podczas której omawiano ogólne zasady podziału administracyjnego państwa, co zatem świadczyłoby, że względy narodowościowe nie grały wówczas roli wśród projektodawców[46].

Zagadnienie związku między podziałem państwa a polityką narodowościową pojawiało się w wypowiedziach niektórych naukowców spoza składu komisji. Jerzy Stefan Langrod, prawnik pochodzenia żydowskiego, wówczas docent na Wydziale Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie i późniejszy kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, zwrócił uwagę, że według obliczeń na 1 stycznia 1928 roku Polskę zamieszkiwało nieco ponad 30 mln 212 tys. osób, w tym ponad 10 mln 915 tys. przedstawicieli mniejszości, wśród których najwięcej było Ukraińców (4 mln 860 tys.), Żydów (3 mln 250 tys.), Białorusinów (1 mln 590 tys.) i Niemców (900 tys.). Ze względu na temat niniejszego opracowania należy podkreślić, że mniejszość niemiecka była usytuowana przede wszystkim na terenie województw zachodnich, gdzie stanowiła około 13% ogółu ludności: w pomorskim ponad 100 tys. wobec całej ludności wynoszącej ponad 935 tys., w poznańskim około 210 tys. wobec ponad 1 mln 967 tys., zaś w województwie śląskim około 260 tys. wobec ponad 1 mln 124 tys. W sumie na ludność tych trzech województw wynoszącą nieco ponad 4 mln przypadało około 600 tys. Niemców. Występowały jednak poważne różnice w profilu zawodowym, społecznym i religijnym w poszczególnych województwach: niemieccy robotnicy byli skupieni w województwie śląskim i łódzkim, natomiast zamożni niemieccy rolnicy, przedsiębiorcy i mieszczanie byli skupieni w województwie poznańskim i pomorskim. Niemiecka inteligencja była skoncentrowana właściwie wyłącznie w województwach zachodnich. W województwie poznańskim w niemieckich rękach znajdowało się 35% gruntów wielkiej własności ziemskiej, natomiast w pomorskim aż 60%[47]. Choć w skali ogólnopolskiej około 85% Niemców deklarowało wyznanie ewangelickie i ewangelicy znacząco

[45] J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej…*, s. 191, 194; *Odpowiedź p. Stanisława Bukowieckiego…*, s. 28–29.

[46] *Protokół konferencji, która odbyła się w dniu 12 i 13 grudnia 1929 r. w Prezydium Rady Ministrów, poświęconej omówieniu ogólnych zasad podziału administracyjnego Państwa, jako podstawy materialnej dla samorządu terytorialnego,* w: *Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4, s. 192–243.

[47] J. Tomaszewski, *Ojczyzna nie tylko Polaków. Mniejszości narodowe w Polsce w latach 1918––1939*, RSW „Prasa-Książka-Ruch", Warszawa 1985, s. 126; A. Kotowski, *Polska polityka naro-*

przeważali wśród mniejszości niemieckiej na Pomorzu i w Wielkopolsce, to w województwie śląskim katolicy dominowali bezwzględnie[48]. Zestawienie stosunków narodowościowych doprowadziło Langroda do konkluzji, że z punktu widzenia podziału administracyjnego państwa należy skupić się jedynie na unormowaniu współżycia mniejszości białoruskiej, niemieckiej i ukraińskiej – przedstawiciele pozostałych mniejszości byli albo nieliczni, albo rozproszeni, albo ulokowani wyłącznie w miastach (Żydzi) i nie tworzyli większych skupisk. W zakresie dotyczącym tych mniejszości trzeba było kierować się według Langroda kilkoma założeniami. Po pierwsze, należało dążyć do scentralizowania polityki narodowościowej w poszczególnych ośrodkach administracyjnych, aby jedne i te same organy kierowały polityką administracyjną w stosunku do danej mniejszości. Po drugie, należało niwelować różnice narodowościowe poprzez łączenie w poszczególnych jednostkach administracyjnych narodowości niepolskiej z polską w możliwej równowadze liczebnej, unikając jednak w miarę możliwości majoryzowania mniejszości narodowej stanowiącej na danym obszarze większość względem ludności polskiej. Langrod przestrzegał w tym miejscu przed złudnym i szkodliwym rozwiązaniem, polegającym na tworzeniu „wysp narodowych”, które uważał za krótkowzroczne i szkodliwe dla polskiej racji stanu. Po trzecie, podział administracyjny miał zapobiegać walkom narodowościowym, a polityka państwa miała mieć charakter aktywny i być skupiona w jednym punkcie lub kilku takich konkretnych punktach, a nie rozproszona. Ważną rekomendacją było wcielenie obszaru zagrożonego przez przeciwpaństwową politykę mniejszościową do obszaru etnograficznie polskiego, co miało ułatwić administracji państwowej przeciwdziałanie i paraliżowanie akcji przeciwpaństwowych. Przykład mogła stanowić koncepcja wzmocnienia tzw. korytarza, czyli powiększenie obszaru województwa pomorskiego o powiaty etnicznie polskie[49].

Założenia Langroda wpisywały się w koncepcje kierownictwa politycznego państwa. Na posiedzeniu Rady Ministrów w sierpniu 1926 roku marszałek Józef Piłsudski obrazowo wyraził się, że „rządy w stosunku do Niemców powinny być sprawiedliwe, ale mocne, ludność ta bowiem musi czuć silną rękę nad sobą”[50]. Zdecydowano wówczas o trzech zasadach polityki wobec mniejszości niemieckiej. Po pierwsze, należało w sposób ścisły, ale lojalny i ogledny stosować postanowienia traktatowe, aby na tej drodze zgodnie z prawem opcji państwowej pozbyć się wielu Niemców – posiadaczy ziemskich i przemysłowców. Po drugie, lokalne władze administracyjne miały bezstronnie ustosunkowywać się do spraw ludności niemieckiej, nie stosując jakich-

dowościowa wobec mniejszości niemieckiej w latach 1919–1939, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 56.

[48] S. Rosenbaum, *Między katolicyzmem i nacjonalizmem. Związek Niemieckich Katolików w Polsce w województwie śląskim 1923–1939*, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Katowice–Warszawa 2020, s. 119.

[49] J. Langrod, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym…*, s. 128–134; J. Stelmach, W. Uruszczak (red.), *Złota Księga Wydziału Prawa i Administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego (Złote Księgi Uniwersytetu Jagiellońskiego), Kraków 2000, s. 403–404.

[50] J. Tomaszewski, *Ojczyzna nie tylko Polaków…*, s. 188; W. Paruch, *Od konsolidacji państwowej do konsolidacji narodowej. Mniejszości narodowe w myśli politycznej obozu piłsudczykowskiego (1926–1939)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 215.

kolwiek dokuczliwości. Ewentualne akcje antyniemieckie miały być organizowane nie przez władze państwowe, lecz przez społeczności lokalne i zrzeszające je organizacje. Po trzecie, na terenie województw zachodnich należało przyspieszyć realizację reformy rolnej, która miała osłabić niemiecki stan posiadania[51]. W rzeczywistości działania wobec ludności niemieckiej na terytorium Rzeczypospolitej miały charakter najbardziej konsekwentny w porównaniu z innymi mniejszościami. Polegały one od 1926 roku na zmniejszeniu stanu posiadania w zakresie stosunków własnościowych oraz osłabieniu niemieckich organizacji politycznych, gospodarczych i kulturalnych[52]. Należy jednak podkreślić, że zarówno wśród środków rozważanych, jak też stosowanych w zakresie polityki względem mniejszości niemieckiej, nie znalazły się zmiany granic województw zachodnich, choć w opracowanych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w 1927 roku „Wytycznych polskiej polityki narodowościowej" znalazła się rekomendacja ograniczenia autonomii województwa śląskiego do poziomu wyznaczonego kompetencjami zwykłego samorządu wojewódzkiego, którą powtórzono w 1936 roku[53].

Względy, o których nie mówili prawnicy i politycy, były wyrażone w poufnym opracowaniu Instytutu Badań Spraw Narodowościowych sporządzonym dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z lat 1928–1930, zatytułowanym „Podział administracyjny państwa a zagadnienia narodowościowe". Przypuszcza się, że autorem opracowania był Tadeusz Hołówko, dyrektor instytutu w latach 1925–1927 i bliski współpracownik Józefa Piłsudskiego. W dokumencie tym rozważono dwa warianty zmian, którym przyświecały uwarunkowania narodowościowe. Pierwszy obejmował modyfikacje struktury województw oraz utworzenie sześciu nowych, najwyższych jednostek podziału – prowincji: Wielkopolską (województwa kalisko-sieradzkie, kujawsko-chełmińskie, łódzkie, pomorskie, poznańskie), Małopolską (częstochowskie, krakowskie, tarnowskie, sandomierskie, śląskie), Czerwonoruską (halickie, lwowskie, podolskie, przemyskie, sanockie), Lubelsko-Wołyńską (bełskie, lubelskie, wołyńskie), Wileńską (nowogródzkie, poleskie, wileńskie) i Mazowiecką (Warszawa, mazowieckie, płockie, podlaskie, warszawskie). Drugi wariant obejmował utworzenie siedmiu nowych, najwyższych jednostek podziału – krajów: Północno-Wschodniego (województwa białostockie, nowogródzkie, wileńskie), Polesie-Podlasie (województwo poleskie i była gubernia siedlecka), Południowego (województwo wołyńskie, była gubernia lubelska i radomska bez powiatu sandomierskiego), Małopolska (była Galicja, powiat sandomierski oraz powiaty byłej guberni kieleckiej bez powiatu olkuskiego), Okręgu Górniczego (województwo śląskie oraz powiaty olkuski, sosnowiecki, będziński, chrzanowski, oświęcimski, bialski i żywiecki), Zachodniego (województwo pomorskie, poznańskie i była gubernia kaliska) oraz Centralnego Przemysłowego (województwo łódzkie bez guberni kaliskiej oraz warszawskie). W przypadku obu wariantów podstawowe założenie polegało na

[51] W. Paruch, *Od konsolidacji państwowej…*, s. 222.

[52] A. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979, s. 241.

[53] A. Kotowski, *Polska polityka narodowościowa…*, s. 87–110, 123; W. Kozyra, *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 554.

tym, żeby Polacy stanowili przynajmniej 51% mieszkańców nowych jednostek[54]. Koncepcja przebudowy struktury trójszczeblowej podziału na czteroszczeblową pojawiała się wśród respondentów ankiety przeprowadzonej przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej, jednak miała małe poparcie. Jej wadami były koszty, których państwo polskie nie było w stanie ponieść ze względu na słaby potencjał gospodarczy, a także brak odpowiedniej liczby urzędników do obsadzenia wszystkich szczebli administracji[55]. Z tych powodów koncepcja wprowadzenia dodatkowego, czwartego stopnia podziału administracyjnego nie została zrealizowana. Natomiast intencja polegająca na obniżeniu odsetka mniejszości narodowych w stosunku do ludności polskiej za pomocą zmian w podziale administracyjnym kraju doznała częściowej realizacji na poziomie powiatu. Studia i symulacje takich modyfikacji były prowadzone od drugiej połowy lat dwudziestych, a pierwszym ich efektem była likwidacja w 1927 roku powiatu Witkowo (województwo poznańskie), którego obszar podzielono między powiaty Gniezno i Września. W pierwszym przypadku doprowadziło to do obniżenia odsetka Niemców z 17,1% do 11%, natomiast w drugim z 8,1% do 6,2%. W 1932 roku dokonano podobnych zmian na większym obszarze – zredukowano liczbę powiatów województwa poznańskiego z 36 do 29, co również doprowadziło do obniżenia odsetka Niemców w pozostałych powiatach – np. powiat Grodzisk Wielkopolski włączono do powiatu Nowy Tomyśl, przez co odsetek Niemców spadł z 31% do 18,6%[56].

Rozważania powyższe można podsumować stwierdzeniem, że zmiana odsetka udziału mniejszości narodowych w stosunku do ludności polskiej w ramach projektowanych województw była najważniejszym motywem, który nie został wyrażony w opracowaniach ilustrujących prace nad projektem Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej z 1931 roku oraz wypowiedziach autorów projektu i polityków[57].

Odbiór projektu po niemieckiej stronie

Na kilka dokumentów dotyczących postrzegania przez Niemców planów polskiej reformy podziału na województwa z 1931 roku natrafiono w Politycznym Archiwum Urzędu Spraw Zagranicznych w Berlinie w zespole *Nachlass Lieres*, który stanowi spuściznę (akta podręczne) Joachima Friedricha von Lieres und Willkau, niemieckie-

[54] D. Matelski, *Niemcy w II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, t. 1, s. 147–148; idem, *Mniejszości narodowe w Polsce w latach 1928–1930 w świetle raportu MSW*, „Sprawy Narodowościowe – seria nowa” 1996 (1997), t. 5, z. 2 (9), s. 165–190. Autor pragnie wyrazić podziękowanie dr. hab. Dariuszowi Matelskiemu z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu za życzliwość okazaną w związku z gromadzeniem źródeł do niniejszego artykułu podczas ograniczeń związanych z funkcjonowaniem bibliotek w listopadzie 2020 roku.

[55] J. Przygodzki, *Problem* Ankiety…, s. 280–281, 287–288, 291.

[56] D. Matelski, *Niemcy…*, s. 146; idem, *Administracja publiczna Drugiej Rzeczypospolitej wobec mniejszości narodowych oraz migrantów i cudzoziemców,* w: A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak (red.), *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2017, s. 242–244.

[57] D. Matelski, *Polityka narodowościowa II Rzeczypospolitej wobec mniejszości niemieckiej*, „Przegląd Historyczny” 1999, nr 2 (90), s. 159–160.

go dyplomaty. Lieres urodził się w 1886 roku w Wałbrzychu. Jego ojciec był właścicielem ziemskim, prawnikiem z wykształcenia, wiceprezydentem rejencji i politykiem partii konserwatywnej. W latach 1906–1909 Lieres studiował prawo, ekonomię i języki nowożytne w Grenoble, Lipsku i Wrocławiu. W lutym 1910 roku zdał egzamin referendarski i miesiąc później został przyjęty do pruskiego sądownictwa, w sierpniu 1911 roku przeniósł się do administracji. Od sierpnia 1914 do końca grudnia 1918 roku pełnił służbę wojskową, przy czym od końca grudnia 1914 do marca 1918 roku znajdował się w rosyjskiej niewoli. W czerwcu 1918 roku zdał egzamin asesorski. W marcu 1921 roku rozpoczął pracę w resorcie spraw zagranicznych, w wydziale zajmującym się Europą Wschodnią, w którym został referentem do spraw Górnego Śląska. W grudniu 1921 roku został powołany do służby zagranicznej na stanowisko *attaché,* wkrótce awansował na stanowisko pruskiego radcy rządowego. Następnie współpracował z sekretarzem stanu dla spraw politycznych i kierował referatem do spraw Eupen-Malmedy. W kwietniu 1923 roku zdał egzamin dyplomatyczno-konsularny i został awansowany na sekretarza legacyjnego. W latach 1923–1926 pracował w ambasadzie w Paryżu. Następnie powrócił do pracy w urzędzie spraw zagranicznych, gdzie kierował kolejno referatem ochrony prawnej i pomocy prawnej w sprawach obywatelskich, a następnie pracował w referacie etykiety. W marcu 1928 roku został przeniesiony do wydziału odpowiedzialnego za Europę Wschodnią, Skandynawię i Azję Wschodnią, do referatu polskiego, którym zaczął kierować w 1933 roku. Zapewne w tym okresie zgromadził dokumenty dotyczące polskiej reformy podziału administracyjnego. We wrześniu 1936 roku przydzielono go do szczególnych poruczeń szefowi grupy europejskiej w wydziale politycznym. W lutym 1938 roku został urlopowany, w następnym miesiącu tymczasowo przeniesiony w stan spoczynku zajął się rolnictwem. W 1943 roku został ostatecznie przeniesiony w stan spoczynku. W 1947 roku opuścił Dolny Śląsk i przeniósł się do Stuttgartu. W latach 1951–1954 pracował w urzędzie kanclerskim, gdzie zajmował się sprawami zagranicznymi. Zmarł w 1982 roku w Bonn[58].

Dokumentację otwiera mapa zachodniej części Polski w języku niemieckim, obejmująca województwo kieleckie, krakowskie, łódzkie, pomorskie, poznańskie, śląskie i warszawskie. Na mapie zaznaczono projektowany przebieg granic województwa pomorskiego, poznańskiego i śląskiego. Były to jedyne elementy reformy, które ze względu na mniejszość niemiecką interesowały niemieckich dyplomatów. Z mapy wynika, że do województwa pomorskiego planowano przyłączyć z poznańskiego powiaty: Bydgoszcz, Inowrocław, Strzelno, Szubin, i Wyrzysk, z warszawskiego: Lipno, Nieszawa, Rypin i Włocławek, natomiast z pomorskiego do warszawskiego powiat Działdowo. Do województwa poznańskiego planowano przyłączyć z łódzkiego powiaty: Kalisz, Koło, Konin Słupca i Koło, natomiast do województwa śląskiego planowano przyłączyć powiaty: Częstochowa, część powiatu Olkusz, Sosnowiec (mylnie wskazany jako Będzin) oraz Zawiercie – z województwa kieleckiego, a także powiaty: Biała, część powiatu Chrzanów, Oświęcim i część powiatu Żywiec z województwa krakowskiego.

Mapa poprzedzała pięciostronicowe opracowanie autorstwa dr. W. Puttkamera pt. „Polityczne tła polskiej reformy administracyjnej. Jej następstwa dla mniejszości".

[58] G. Keiper, M. Kröger, *Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871––1945*, Ferdinand Schöningh, Paderborn–München–Wien–Zürich 2008, t. 3, s. 79–81.

W ramach wprowadzenia autor zwrócił uwagę, że polski Sejm przystąpi wcześniej niż zwykle do jesiennej sesji, aby podjąć prace nad szeregiem projektów aktów normatywnych, które mają zostać uchwalone jeszcze przed ustawą budżetową. Podał, że wśród tych projektów znajduje się tzw. wielka reforma administracyjna, a jej najważniejsze postanowienia obejmowały zmniejszenie liczby województw o pięć. Następnie zajął się oceną rzeczywistych motywów reformy, które według niego nie miały tylko charakteru administracyjno-technicznego. Tajonymi zamiarami polskiego rządu było z jednej strony zatarcie granic zaborczych, z drugiej natomiast – w zakresie dotyczącym województw zachodnich oraz wschodnich – dokonanie wyrównania między regionami etnicznie polskimi a tymi zamieszkanymi przez mniejszości, aby w ten sposób doprowadzić do osłabienia pozycji tej ostatniej. Jasnym przykładem tej intencji było projektowane powiększenie województwa pomorskiego, które dotychczas było równe pojęciu korytarza, a miało zostać znacznie zwiększone kosztem województwa poznańskiego i warszawskiego. Zawarte w opracowaniu obliczenia dotyczące udziału Niemców w ludności nowego województwa pomorskiego autor określił jako katastrofalne. Liczba Niemców co prawda wzrastała ze 117 tys. do 167,5 tys., ale w związku ze znaczącym wzrostem ludności całego województwa miało się to wiązać ze spadkiem odsetka mniejszości niemieckiej z 11,3% do 8,9%. Według Puttkamera w przypadku wejścia tej reformy w życie województwo pomorskie otrzymałoby w aspekcie etnograficznym i wewnątrzpolitycznym zupełnie inne oblicze. Zgodził się z uzasadnieniem gospodarczym, dotyczącym przyłączenia do województwa pomorskiego Bydgoszczy, która i tak ciążyła w kierunku korytarza. Za nieuzasadnione uznał natomiast polskie twierdzenie, że w stronę Pomorza ze względów gospodarczych i komunikacyjnych grawitują również powiaty północne województwa warszawskiego, bowiem między dawnym terenem pruskim i dawnym rosyjskim istniała nadal „głęboka przepaść”, której nie zasypie zamierzone zatarcie granic rozbiorowych. Za miarodajne uznał Puttkamer czynniki polityczne jako przemawiające za przyłączeniem północnych powiatów województwa warszawskiego do pomorskiego. Chodziło według niego o przyłączenie powiatów czysto polskich, aby na tej drodze obniżyć udział mniejszości niemieckiej w sumarycznej liczbie ludności i uczynić korytarz „niewidzialnym”.

W podobny sposób oceniono modyfikacje granic województwa poznańskiego oraz śląskiego. W pierwszym przypadku udział mniejszości niemieckiej miał się obniżyć z 9,2% do 7,6%, natomiast w drugim z 19,2% do 10,9%. W przypadku województwa śląskiego Puttkamer przytoczył motywy gospodarcze jako prezentowane przez polskie czynniki uzasadnienie reformy, polegające na zgromadzeniu w jednej jednostce rozczłonkowanych dotychczas między trzy województwa okręgów węglowych. W istocie jednak uważał, że prawdziwe przyczyny sprowadzają się do politycznego osłabienia wpływów niemieckiej mniejszości, która utrzymała się tam na stosunkowo wysokim poziomie, zwłaszcza względem Pomorza i Wielkopolski, gdzie element niemiecki w ostatnim dziesięcioleciu wskutek radykalnych środków bardzo się osłabił. *In fine* opracowania autor stwierdził, że przytoczone liczby jasno dowodzą intencji projektu rządowego. Wyraził zapatrywanie, że w interesie niemczyzny w Polsce należy spróbować wszystkiego, aby odparować nowy cios wymierzony w mniejszość[59].

[59] Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (Polityczne Archiwum Urzędu Spraw Zagranicznych; dalej: PA AA), NL Lieres, sygn. 57, *Die Denkschrift von Dr. W. Puttkamer: Die politischen*

Kolejnym zachowanym dokumentem (anonimowym) było dwudziestojednostronicowe zestawienie polskich publikacji dotyczących reformy, które przetłumaczono na język niemiecki. Zestawienie to nie zawiera odautorskich komentarzy ani ocen, a jedynie treść polskich źródeł. W opracowaniu tym jest mowa o ankiecie rozesłanej przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej do różnego rodzaju respondentów: samorządu terytorialnego, przedstawicieli nauki, przemysłu, rolnictwa i handlu. Szczegółowo omówiono treść opracowania przygotowanego w tej sprawie na prośbę Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie przez profesora Kazimierza Władysława Kumanieckiego, który koordynował prace zespołu, w skład którego weszli doktor Jerzy Stefan Langrod, doktor Wiktor Ormicki, doktor Maksymilian Ziomek oraz doktor Rudolf Radzyński[60]. Uwadze niemieckiego urzędnika nie uszły rozważania aspektu narodowościowego reformy, których autorem był Langrod. Tę część rozważań z opracowania Langroda po prostu przeniesiono do zestawienia. Zwrócono uwagę, że poparł on koncepcję umocnienia tzw. korytarza poprzez przyłączenie do województwa pomorskiego północnych powiatów województwa poznańskiego, którą uznał za ze wszech miar słuszną, bo służącą wzmocnieniu polskiego elementu na tym terenie, co miało znaczenie dla utrzymania dostępu Polski do morza – ochrony polskiego „okna na świat". Krakowska izba, w ślad za opinią Langroda, opowiedziała się za likwidacją województwa śląskiego i jego podziałem między województwa sąsiednie, przede wszystkim krakowskie. Przytoczono również autorską propozycję Langroda, polegającą na trzyetapowej reformie podziału administracyjnego[61].

Ostatnim zachowanym dokumentem była anonimowa notatka sporządzona w Berlinie 8 lipca 1931 roku. Streszczono w niej najważniejsze propozycje reformy: zniesienie pięciu województw, zatarcie granic rozbiorowych oraz wyrównanie poziomu udziału ludności polskiej i niepolskiej w poszczególnych regionach. Miało się to przyczynić do osłabienia mniejszości narodowych na zachodzie i wschodzie kraju. W notatce przytoczono szczegółowe symulacje statystyki ludności i narodowości w projektowanych województwach – pomorskim, poznańskim i śląskim. Warto podkreślić, że symulacje skutków zmian dla mniejszości niemieckiej dotyczące województwa pomorskiego przedstawione w notatce były jeszcze mniej korzystne, niż to obliczył Puttkamer. W projektowanym województwie pomorskim Niemców miało być bowiem jedynie 7%. Dokument ma walor podsumowujący, jednak nie zawiera propozycji, w jaki sposób strona niemiecka mogłaby oddziaływać w kierunku uniknięcia lub osłabienia zmian prowadzących do pogorszenia położenia mniejszości niemieckiej[62]. Można więc przypuszczać, że ograniczono się do śledzenia zamiarów i działań strony polskiej w tej sprawie.

Hintergründe der polnischen Verwaltungsreform. Ihre Auswirkungen auf die Minderheiten; ohne datum, b. d., b.p.

60 Chodzi o przywoływaną już publikację: *Kraków stolicą kresów południowo-zachodnich…*

61 PA AA, NL Lieres, sygn. 57, *Reform der Verwaltungsbezirkes in Polen,* b.p.

62 Ibidem*, Aufzeichnung über das Projekt der neun Verwaltungseinteilung in Polen unter besonderer Berücksichtigung der westlichen Wojewodschaften nebst einer Skizze vom 8. Juli 1931,* b.p.

Podsumowanie

Każda reforma ma w sobie coś pociągającego. Z jednej strony wspiera się bowiem na krytyce i dostrzeżeniu negatywnych uwarunkowań stanu dotychczasowego, z drugiej zaś zawiera propozycje nowe, prowadzące do poprawy. Niewątpliwie projekt reformy podziału administracyjnego państwa polskiego z 1931 roku był projektem starannie dopracowanym i przemyślanym. Jego najistotniejsze propozycje sprowadzały się do zmniejszenia liczby województw o pięć oraz zatarcia śladów granic zaborczych poprzez przeniesienie niektórych powiatów. Stanowił efekt kilkuletnich prac sztabu ludzi, wśród których znaleźli się praktycy i teoretycy. Dzięki przygotowywanym wydawnictwom źródłowym można było śledzić postępy i kierunki prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, co umożliwiało udział w dyskusji na ten temat także osobom niebędącym członkami komisji. Z możliwości tych korzystało wielu naukowców.

Nie może dziwić, że projekt tej rangi i dotyczący ważnej materii ustrojowej budził zainteresowanie niemieckich dyplomatów. Tradycyjnie jednym z zadań stawianych przed placówkami dyplomatycznymi jest informowanie o ważnych wydarzeniach mających miejsce w państwie goszczącym. Niewątpliwie mieściła się w tym pojęciu projektowana reforma podziału administracyjnego państwa tym bardziej, że nie miała mieć charakteru kosmetycznego, lecz gruntowny. Z oczywistych względów zainteresowanie niemieckiego resortu spraw zagranicznych budził projektowany kształt województw zachodnich II Rzeczypospolitej: pomorskiego, poznańskiego i śląskiego. Zmiany granic tych jednostek mogły bowiem mieć przełożenie na potencjał polityczny i organizacyjny niemieckiej mniejszości.

W żadnej z oficjalnych wypowiedzi członków Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej nie znalazło się wskazanie innych motywacji przemawiających za reformą podziału wojewódzkiego niż gospodarcze, oszczędnościowe, unifikacyjne oraz zapewnienie względnej równowagi w powierzchni i liczbie ludności nowych jednostek. Względy narodowościowe musiały być jednak oczywiste dla każdego profesjonalnego badacza. W sprawie tej wyraźnie wypowiedział się w swoim opracowaniu Jerzy Stefan Langrod, który popierał tak inspirowane zmiany dotyczące powiększenia województwa pomorskiego o powiaty etnicznie polskie, co miało prowadzić do osłabienia niemczyzny.

Nie może również dziwić, że pracownicy niemieckiego przedstawicielstwa dyplomatycznego śledzący polskie publikacje dotyczące prac Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej zadawali sobie pytanie, jak wejście projektu reformy w życie przełoży się na położenie mniejszości niemieckiej. Już powierzchowna analiza, nieobejmująca danych statystycznych, musiała prowadzić do wniosku, że powiększenie powierzchni województw granicznych na wschód, o powiaty etnicznie polskie, będzie prowadzić do globalnego obniżenia liczby Niemców w tych województwach. Dane statystyczne pozwoliły w miarę precyzyjnie oszacować rozmiary tych strat: w nowym województwie pomorskim Niemców miało być między 7 a 8,9%, w poznańskim 7,6%, natomiast w śląskim 10,9%. Dane te umożliwiły obliczenie, że reforma generowałaby spadek odsetka Niemców w województwie pomorskim o 21%, w województwie poznańskim o 17,5%, natomiast w województwie śląskim aż o 43,5%! Liczby te pozwalają uzmysłowić sobie rozmiary prognozowanej w niemieckim resorcie spraw

zagranicznych „katastrofy" dla niemczyzny w Polsce. Można przypuszczać, że skutkiem byłoby np. obniżenie liczby przedstawicieli mniejszości wybieranych w wyborach do samorządu terytorialnego (jako konsekwencja zmiany proporcji w ogóle wyborców)[63], zaś w przypadku województwa śląskiego (po wyrażeniu przez Sejm Śląski zgody na zmiany) wiązałoby się to ze zwiększeniem liczby posłów do Sejmu Śląskiego.

Pozostaje zastanowić się nad przyczynami niepowodzenia reformy podziału administracyjnego, która – jak się wydaje – była pożądana z punktu widzenia polskiej racji stanu i której efekt obliczony był na wiele lat. Rozważania nad możliwym oddziaływaniem strony niemieckiej na los projektu byłyby czystą spekulacją wobec braku źródeł nie tylko to potwierdzających, ale nawet w zawoalowany sposób sugerujących taką możliwość. Sugestia taka nie znalazła się w dokumentacji zachowanej w niemieckim archiwum. Z drugiej jednak strony koniunktura polityczna wówczas nie stała na przeszkodzie wprowadzeniu tego rodzaju reformy, o którą z pewnością było trudniej w dobie odprężenia wynikającego z deklaracji polsko-niemieckiej o niestosowaniu przemocy z 26 stycznia 1934 roku[64]. Mimo to można stwierdzić, że ewidentnie zabrakło woli politycznej, choć sanacja dysponowała wówczas większością sejmową i przeprowadziła wiele zmian ustawodawczych – rząd Aleksandra Prystora działał od 27 maja 1931 do 9 maja 1933 roku, a kolejne gabinety – Janusza Jędrzejewicza i Leona Kozłowskiego – jedynie nieznacznie różniły się składem personalnym od siebie[65]. Być może pewien wpływ na zaniechanie projektu miała konieczność uzyskania zgody Sejmu Śląskiego w zakresie dotyczącym województwa śląskiego, co było wówczas bardzo wątpliwe. W literaturze jako możliwe powody wymienia się te mające charakter polityczny (oczekiwanie na nową konstytucję, a zatem niechęć do wcześniejszego przesądzania ustroju administracyjnego), subiektywny (rezerwa decydentów wobec przewodniczącego i członków komisji oraz wobec wydźwięku projektów komisji, które utrwalały model państwa prawnego i zapewniały znaczną samodzielność aparatowi administracyjnemu) oraz gospodarczy (kryzys i jego skutki)[66]. Należy jednak zaznaczyć, że reforma podziału wojewódzkiego przeprowadzona w latach 1938–1939 wychodziła naprzeciw części wniosków komisji Jaroszyńskiego[67]. Wówczas zmieniono granice województw: poznańskiego, pomorskiego, warszawskiego i łódzkiego[68].

---

63 D. Matelski, *Administracja publiczna…*, s. 242.

64 K. Rak, *Polska – niespełniony sojusznik Hitlera*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2019, s. 121–166.

65 W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2004*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 65–67.

66 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna…*, s. 72.

67 Ibidem, s. 72; J. Przygodzki, *Problematyka reformy administracji…*, s. 295; M. Kallas, *Województwo w Drugiej Rzeczypospolitej…*, s. 160.

68 A. Mielcarek, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej…*, s. 59.

Abstract

„This is a Disastrous Reform for Us.” The 1931 Project on the Administrative Division of the State into Voivodships and Its Reception by German Diplomacy

The aim of the study is to analyze the draft reform of the territorial division of the state into voivodeships of 1931 and its assessment among German diplomats. The planned reform aroused interest and serious concerns on the part of the German Ministry of Foreign Affairs due to its effects on the German minority. One of the assumptions of the changes was to shift the borders of the western provinces to the east, i.e. to ethnically Polish territories, which was to lead to a decrease in the share of Germans among the population of the new provinces. I discussed the division into voivodeships adopted at the threshold of the Second Polish Republic, which was to be temporary. Then I presented the activities of the committees appointed by successive governments that worked on the new shape of the territorial division of the state. Among them, the work of the Commission for the Improvement of Public Administration at the Prime Minister was the most fruitful. I discussed the 1931 reform project presented by the committee and the deliberations of the representatives of legal science concerning the relationship between the administrative division and the policy towards minorities. Then I presented the content of the documentation produced at the German Ministry of Foreign Affairs in connection with the Polish reform project, which was assessed there as disastrous for the German minority in Poland. On the basis of statistical data, simulations were made indicating a significant decrease in German in the planned voivodeships. As part of the summary, an attempt was made to answer the question why the draft reform was not passed, although it was in line with the Polish raison d’état.

Keywords: administrative division – voivodship – German minority – territorial division – borders.